

De interinstitutionele verhoudingen bij de uitoefening van primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Citation for published version (APA):

Chamon, M. (2018). De interinstitutionele verhoudingen bij de uitoefening van primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 66(2), 70-76.

Document status and date:

Published: 01/01/2018

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 05 May. 2023

- logisch) HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 65 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*) en Conclusie A-G J. Kokott van 16 februari 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, punt 70. Zie ook: A.-M. Van den Bossche, 'Over de EU-grenzen aan fiscale concurrentie tussen lidstaten: interne markt, Unietrouw, staatssteun', *SEW* 2016, afl. 7/8, p. 298-315, 302 en 304-313.
- 63 HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 70 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*). Voor de beoordeling van de A-G, zie Conclusie A-G J. Kokott van 16 februari 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, punt 75.
- 64 2016-Mededeling, punt 186.
- 65 Conclusie A-G J. Kokott van 16 februari 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, punt 75 en HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 78 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*). Voor een uitgebreide bespreking, zie A.-M. Van den Bossche, 'Over de EU-grenzen aan fiscale concurrentie tussen lidstaten: interne markt, Unietrouw, staatssteun', *SEW* 2016, afl. 7/8, p. 298-315, 303.
- 66 A.-M. Van den Bossche, 'Over de EU-grenzen aan fiscale concurrentie tussen lidstaten: interne markt, Unietrouw, staatssteun', *SEW* 2016, afl. 7/8, p. 298-315, 303.
- 67 Op het moment van de feiten was Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun, *PB* L 28 december 2006, afl. 379, 5 van toepassing. Intussen werd Verordening (EG) 1998/2006 vervangen door Verordening (EU) 1407/2013. Aan het plafond van € 200 000 werd evenwel niet geraakt. Overweging 3 van Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun, *PbEU* 2013, L 352/1, 24 december 2013 (2013-de-minimisverordening). Zie ook artikel 3 van de 2013-de-minimisverordening. Zie ook: T. Bruyninckx, 'Onderwijs als doelstelling van gemeenschapsbelang in destaatsteunanalyse van de Commissie van de Europese Gemeenschappen', *TORB* 2007, afl. 3, 194.
- 68 Artikel 3.1 2013-de-minimisverordening.
- 69 Artikel 1 sub b Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (codificatie), *PbEU* 2015, L 248/9, 24 september 2015. Zie ook: Gerecht EU 24 september 2015, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684, r.o. 238 en HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 87 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*).
- 70 Artikel 1 sub c Verordening (EU) 2015 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (codificatie), *PbEU* 2015, L 248/9, 24 september 2015 en HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 87 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*).
- 71 Zie bijv. Gerecht EU 24 september 2015, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684, r.o. 238 (*TV 2 Danmark*).
- 72 Zie bijv. Gerecht EU 24 september 2015, T-674/11, ECLI:EU:T:2015:684, r.o. 239 (*TV 2 Danmark*).
- 73 Gerecht EU 26 november 2015, T-461/13, ECLI:EU:T:2015:891, r.o. 127 (*Spanje*).
- 74 HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 89 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*). Anders in Conclusie A-G J. Kokott van 16 februari 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, punt 92. Het verschil in beoordeling betreft het zwaartepunt van de betrokken steunmaatregel: wordt deze gevestigd door het ontstaan van de belasting die aanleiding geeft tot de vrijstelling, de ICIO (1988), dan wel door het 2001-Besluit waarin de vrijstelling uitdrukkelijk bevestigd wordt ongeacht de bestemming die de kerk aan het betrokken onroerende goed toekent.
- 75 Zie in het bijzonder noot 23.
- 76 Conclusie A-G J. Kokott van 16 februari 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, punt 89-90 en HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 86 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*).
- 77 Conclusie A-G J. Kokott van 16 februari 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, punt 93 en HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 86 en 89 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*).
- 78 HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 90 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*). Zie ook de eindconclusie van de A-G ter zake: 'Een vrijstelling van de belasting op gebouwen, installaties en bouwwerkzaamheden, zoals die waarvoor de Katholieke Kerk in aanmerking komt op grond van het concordaat van 3 januari 1979 tussen Spanje en de Heilige Stoel betreffende economische aangelegenheden, maakt geen inbreuk op het verbod op staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, voor zover deze betrekking heeft op een schoolgebouw dat door de Katholieke Kerk niet wordt gebruikt voor het commerciële aanbod van onderwijs, maar voor het aanbod van onderwijs in het kader van haar sociale, culturele en onderwijskundige taak'. Conclusie A-G J. Kokott van 16 februari 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, punt 93.
- 79 Zonder volledigheid na te streven.
- 80 HvJ EG 5 oktober 1988, 196/87, ECLI:EU:C:1988:475, r.o. 13 (*Steymann*). De A-G stelt in deze zaak een drempel van 10% voor, terwijl de Commissie in haar besluit een 20%-drempel hanteert. Zie ter zake: Conclusie A-G J. Kokott van 16 februari 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:135, punt 53-59.
- 81 HvJ EG 27 september 1988, 263/86, ECLI:EU:C:1988:451, r.o. 18 (*Humbel*) en HvJ EG 7 december 1993, C-109/92, ECLI:EU:C:1993:916, r.o. 15 (*Wirth*).
- 82 2016-Mededeling, punt 29-30.
- 83 HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 47-61 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*).
- 84 Zie o.m. H. Swennen, 'Onderwijs en mededingingsrecht', *TORB* 2008, afl. 4, 259-280, 279-280.
- 85 '(...) vrij verkeer van diensten stelt artikel 57 VWEU over "dienstverrichtingen" dat zij "gewoonlijk tegen vergoeding" geschieden (...) het mededingingsrecht han-
- teert het Hof een soortgelijke, maar niettemin onderscheiden omschrijving van een economische activiteit (...)' M. Peeters, *Staatssteun in de Europese Unie*, Brugge: die Keure 2012, 244. Zie ook: Gerecht EU 15 september 2016, T-219/13, ECLI:EU:T:2016:485, r.o. 131-150 (*Ferracci*) en Gerecht EU 15 september 2016, T-220/13, ECLI:EU:T:2016:484, r.o. 128-145 (*Montessori*). Hier gebruikt het Hof zijn eerdere overwegingen inzake fiscaliteit en vrij verkeer van diensten ter beoordeling van staatssteun. HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 47-50 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*); HvJ EG 11 september 2007, C-76/05, ECLI:EU:C:2007:492, r.o. 47-51 (*Schwarz*) en HvJ EG 11 september 2007, C-381/05, ECLI:EU:C:2007:495, r.o. 67-71 (*Commissie/Duitsland*).
- 86 2016-Mededeling, punt 28. Zie reeds in 2008: H. Swennen, 'Onderwijs en mededingingsrecht', *TORB* 2008, afl. 4, 259-280, 264-265.
- 87 '[E]en instelling [kan] verschillende – economische en niet-economische – activiteiten verrichten, op voorwaarde dat zij een geschieden boekhouding voert met betrekking tot de verschillende financieringen die zij ontvangt, zodat elk risico van "kruissubsidiëring" van haar economische activiteiten uit de overheidsmiddelen die zij voor haar niet-economische activiteiten ontvangt, is uitgesloten.' HvJ EU 27 juni 2017, C-74/16, ECLI:EU:C:2017:496, r.o. 51 (*Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*).
- 88 2016-Mededeling, punt 188.
- 89 2016-Mededeling, punt 205-205 t.o. 2016-Mededeling, punt 29.
- 90 Deze invulling gebeurt noodzakelijk ex post en vanuit een strikt academisch perspectief, waardoor de gekozen invulling wellicht onnauwkeurig is.
- 91 Valerie Dehaeck, Onderzoeksgroep Onderneming & Recht, Universiteit Antwerpen en advocaat bij Quorum Advocaten.

31 De interinstitutionele verhoudingen bij de uitoefening van primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, Slowakije/Raad en Hongarije/Raad

Arrest van 6 september 2017 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2017:631; conclusie van A-G Y. Bot van 26 juli 2017, ECLI:EU:C:2017:618

Dublin Verordening – Ruimte van Vrijheid – Veiligheid en Recht – Rechtsbasis – Uitvoeringsbesluit – Raadpleging Parlement – Wijziging Commissievoorstel – Gemeenschapsmethode

Inleiding

In de gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, waarin het Hof in Grote kamer op 6 september 2017 uitspraak deed, verzetten Hongarije en Slowakije zich tegen de asielzoekersquota die de EU in 2015 oplegde om de druk op Griekenland en Italië ten gevolge van de vluchtelingencrisis te verlichten. Deze zaken hebben heel wat aandacht genoten in de populaire media¹ aangezien ze exemplarisch zijn voor een malaise in de EU: een aantal reactionaire regeringen van Oost-Europese lidstaten onderschrijven de waarden van de EU niet en zien EU-solidariteit als een eenrichtingsstraat waarin zij enkel EU-subsidies hoeven te ontvangen. Vanuit politiek oogpunt zijn deze zaken bijzonder jammerlijk. Echter, zuiver juridisch gezien wierpen Hongarije en Slowakije een aantal interessante vraagstukken van institutioneel recht betreffende de EU, in het bijzonder rakend aan de Gemeenschapsmethode,² op. Deze bijdrage bespreekt het arrest van het Hof dan ook in dit licht.

Voorgeschiedenis

Tijdens een van de hoogtepunten van de vluchtelingencrisis in september 2015 nam de Raad van de Europese Unie Besluiten 2015/1523 en 2015/1601 aan. Beide besluiten voorzien in de herplaatsing van enkele tienduizenden (in totaal maximaal 160 000) asielzoekers vanuit Griekenland en Italië (frontlijnlijdstaten), naar de overige lidstaten. Besluit 2015/1523³ werd aangenomen naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van juni 2015,⁴ en de daaropvolgende Resolutie van de lidstaten van 20 juli 2015⁵ en voorzag in een vrijwillig herplaatsingsmechanisme in de zin dat de lidstaten zelf kunnen aangeven hoeveel asielzoekers ze wensen over te nemen van de frontlijnlijdstaten. Besluit 2015/1601⁶ daarentegen voorzag in een verplicht herplaatsingsmechanisme waarbij elke lidstaat een (maximum) aantal asielzoekers kreeg toegewezen.⁷ Beide besluiten werden aangenomen op grond van artikel 78 lid 3 VWEU dat bepaalt:

‘Indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terecht komen, kan de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement.’

In het oorspronkelijke Commissievoorstel voor het tweede besluit werd naast Griekenland en Italië ook Hongarije gekwalificeerd als een frontlijnlijdstaat die asielzoekers zou kunnen overbrengen naar de overige lidstaten.⁸ Op vraag van Hongarije zelf werd zijn status evenwel gewijzigd,⁹ en werd het, net als de overige lidstaten, verplicht een aantal asielzoekers van Griekenland en Italië over te nemen.

In de gevoegde zaken hierna besproken verzochten Hongarije en Slowakije om de nietigverklaring van Besluit 2015/1601.

Het arrest van het Hof

Zoals het Hof in zijn arrest zelf samenvatte, wierpen Hongarije en Slowakije grosso modo drie bezwaren op om de wettigheid van het Besluit 2015/1601 aan te vechten. Een eerste bezwaar had betrekking op de rechtsbasis, een tweede op de gevolgde procedure en een derde op de eigenlijke inhoud van het besluit. Wat het laatste betreft trokken Hongarije en Slowakije voornamelijk de evenredigheid (geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit) van het verplichte herplaatsingsmechanisme in twijfel.¹⁰ Gelet op de ‘ruime beoordelingsbevoegdheid die toekomt aan de EU instellingen wanneer zij maatregelen vaststellen op gebieden waarin zij politieke keuzes moeten maken en ingewikkelde beoordelingen moeten verrichten’, was het niet geheel verbaasd dat het Hof de middelen inzake evenredigheid verwierp. In het overige van deze bijdrage zal dan ook enkel ingegaan worden op de middelen met betrekking tot de rechtsbasis en de gevolgde procedure.

De keuze van de rechtsgrond

Vooreerst argumenteerden Hongarije en Slowakije dat artikel 78 lid 3 VWEU niet kon dienen als rechtsbasis voor Besluit 2015/1601 aangezien dit besluit van wetgevende aard zou zijn, terwijl artikel 78 lid 3 VWEU geen wetgevende handelingen voorziet (zie hierboven). Het wetgevend karakter van het besluit zou concreet volgen uit het feit dat het de wetgevende Dublin III-Verordening, aangenomen op grond van artikel 78 lid 2 VWEU, op een aantal essentiële elementen wijzigde, iets wat enkel de wetgever zelf vermag.¹¹

Het Hof verwierp deze redenering door op te merken dat artikel 289 VWEU een formele definitie geeft van wetgevingshandelingen en dat een handeling die (correct) is aangenomen op grond van artikel 78 lid 3 VWEU dus nooit een wetgevingshandeling kan zijn. Wat betreft de vraag of een niet-wetgevings-

handeling (aangenomen op grond van artikel 78 lid 3 VWEU) een wetgevingshandeling (aangenomen op grond van artikel 78 lid 2 VWEU) kan wijzigen, merkte het Hof op dat de gebruikte rechtsbasis geen omschrijving geeft van de mogelijke ‘voorlopige maatregelen’ die genomen kunnen worden. Anders dan Hongarije en Slowakije betoogden moeten deze ‘voorlopige maatregelen’ bijgevolg niet noodzakelijkerwijs in die zin geïnterpreteerd worden dat ze de wetgevende handelingen (met als rechtsbasis artikel 78 lid 2 VWEU) enkel kunnen flankeren doch niet kunnen wijzigen.¹²

Het Hof oordeelde dat beide bepalingen twee verschillende doelstellingen nastreven: het aanpakken van structurele problemen voor onbepaalde tijd enerzijds en het snel reageren op noodsituaties anderzijds.¹³ Als gevolg hiervan mag artikel 78 lid 3 VWEU niet restrictief geïnterpreteerd worden,¹⁴ en kunnen maatregelen aangenomen op grond van deze bepaling dus ook afwijken van de wetgevende handelingen aangenomen op grond van artikel 78 lid 2 VWEU. Hierbij merkt het Hof op dat zulke niet-wetgevende handelingen ‘wat de inhoudelijke als de temporele werkingssfeer ervan betreft, zodanig [moeten] worden afgebakend dat zij ertoe beperkt zijn, bij wege van een voorlopige regeling snel en doeltreffend te reageren op een welbepaalde crisissituatie, wat uitsluit dat deze maatregelen tot doel of tot gevolg kunnen hebben, [de] wetgevingshandelingen permanent en algemeen te vervangen of te wijzigen, [waardoor] op die manier de gewone wetgevingsprocedure van artikel 78, lid 2, VWEU zou kunnen worden omzeild.’¹⁵ Daarbij oordeelde het Hof dat het Besluit 2015/1601 deze beperkende voorwaarde ook respecteerde.¹⁶ Aangezien ook aan de verdere toepassingsvoorwaarden voorzien in artikel 78 lid 3 VWEU voldaan was,¹⁷ concludeerde het Hof dat Hongarije en Slowakije geen elementen hadden aangedragen die de juistheid van de gekozen rechtsbasis in twijfel konden trekken.

De gevolgde procedure

Het tweede grote bezwaar door de verzoekende partijen aangedragen, omvatte een aantal vermeende procedurele onregelmatigheden. Vooreerst argumenteerden Hongarije en Slowakije dat de Europese Raad in zijn conclusies van juni 2015 beslist had tot ‘de spoedige vaststelling van een besluit van de Raad (...); in dit verband zullen alle lidstaten (...) bij consensus overeenstemming bereiken over de verdeling van die mensen [die duidelijk internationale bescherming nodig

hebben’.¹⁸ Hieruit zou volgen dat Besluit 2015/1601 onwettig per gekwalificeerde meerderheid was aangenomen. Ten tweede zou de Raad de prerogatieven van het Parlement geschonden hebben, aangezien hij de tekst zoals voorgesteld door de Commissie, en waarop het Parlement geconsulteerd was, nog grondig gewijzigd zou hebben na de raadpleging door de herkwalficatie van Hongarije als een ‘gewone’ lidstaat. Ten derde riepen beide lidstaten een schending van artikel 293 lid 1 VWEU in. Deze bepaling schrijft voor dat de Raad enkel met unanimiteit kan afwijken van een voorstel van de Commissie. Hongarije en Slowakije wierpen verder op dat de Raad in het openbaar had moeten beslissen bij de aanname van het bestreden besluit (conform artikel 16 lid 8 VEU en artikel 15 lid 2 VWEU) en dat de nationale parlementen eerst geconsulteerd hadden moeten worden (conform protocollen 1 en 2). Tot slot betoogden beide lidstaten dat de Raad de regels inzake het taalgebruik niet had gerespecteerd, aangezien de voorgestelde wijzigingen aan het oorspronkelijke voorstel enkel in het Engels circuleerden in plaats van in alle officiële Unietalen. Met de middelen aangaande de publieke besluitvorming in de Raad en de participatie van de nationale parlementen kon het Hof korte metten maken, aangezien deze procedurele vereisten enkel van toepassing zijn in het (formeel) wetgevend proces. Gelet op de eerdere bevestiging van het niet-wetgevend karakter van Besluit 2015/1601 konden deze dus ook geen doel treffen.¹⁹ Op het eerste zicht zou het middel waarbij de conclusies van de Europese Raad werden ingeroepen met evenveel gemak moeten verworpen worden. Het Hof herhaalde hier inderdaad zijn vaste rechtspraak volgens dewelke ‘de regels betreffende de besluitvorming van de instellingen van de Unie zijn neergelegd in de Verdragen en de lidstaten of de instellingen zelf daarvan niet naar goedvinden mogen afwijken,’²⁰ maar niet nadat het eerst opmerkte dat de conclusies van de Europese Raad volledig ten uitvoer waren gelegd door de aanname, per consensus, van het eerdere Besluit 2015/1523 inzake de herplaatsing van 40 000 personen.²¹ Het middel m.b.t. de taalregeling noodzaakte het Hof zich uit te spreken over de correcte lezing van artikel 14 van het Reglement van orde van de Raad dat als volgt luidt:

‘(1) Behoudens een andersluidend besluit dat de Raad, met eenparigheid van stemmen, op grond van de urgentie neemt, beraadslaagt en besluit de Raad alleen op de

grondslag van documenten en ontwerpen die gesteld zijn in de door de geldende regeling van het taalgebruik voorgeschreven talen. (2) Ieder lid van de Raad kan zich tegen beraadslaging verzetten indien de tekst van een amendement niet is gesteld in die van de in lid 1 bedoelde talen welke het lid van de Raad aanwijst.’

Het Hof volgde de lezing zoals voorgesteld door de Raad, waarbij artikel 14 lid 1 (louter) vereist dat de Raad pas dan beraadslaagt over voorstellen van de Commissie wanneer die hem in alle taalversies zijn toegezonden. De voorgestelde amendementen moeten daarentegen niet dwingend in alle taalversies opgemaakt worden. Wel heeft elk lid van de Raad de mogelijkheid, op grond van artikel 14 lid 2 van het Reglement, om de beraadslaging over een amendement te schorsen zolang dit amendement niet in zijn officiële taal gesteld is. Het Hof merkte op dat het voorstel van de Commissie in alle officiële talen was opgesteld en dat geen enkel lid van de Raad zich had verzet tegen de behandelingen van de amendementen opgemaakt in het Engels.²²

De twee hardste noten om te kraken voor het Hof waren de middelen waarbij de verplichte raadpleging van het Parlement en de unanimiteitsregel van artikel 293 lid 1 VWEU werden ingeroepen.

Wat betreft deze laatste bouwde het Hof verder op zijn gevestigde rechtspraak waarbij de Commissie enige soepelheid gelaten wordt in het besluitvormingsproces om haar voorstellen te wijzigen en zo een meerderheidsstemming (i.p.v. unanimiteit) mogelijk te maken in de Raad.²³ Volgens het Hof noopt de aard van de bevoegdheid verleend in artikel 78 lid 3 VWEU in het bijzonder tot een flexibele besluitvorming.²⁴ Concreet lijkt van doorslaggevend belang voor het Hof te zijn geweest dat twee leden van de Commissie (de heren Timmermans en Avramopoulos) deelnamen aan het besluitvormingsproces in de Raad,²⁵ dat Hongarije en Slowakije op geen enkel wijze gepoogd hadden hard te maken dat deze twee Commissarissen geen afdoende machtiging van het College hadden ontvangen om voor de Commissie op te treden²⁶ en dat de Commissie in haar tussenkomst voor het Hof aangaf dat naar haar mening geen inbreuk was gemaakt op haar prerogatieven.²⁷ Hieruit volgde voor het Hof dat de Commissie tijdens de beraadslagingen in de Raad haar voorstel inderdaad had gewijzigd en de Raad het besluit dus kon vaststellen per gekwalificeerde meerderheid.²⁸

Het middel inzake de raadpleging van het Parlement hield hier logischerwijs mee verband: aangezien het Parlement formeel gezien enkel geconsulteerd was over het oorspronkelijke voorstel van de Commissie rees de vraag of de in de loop van de beraadslagingen in de Raad aangebrachte wijzigingen een nieuwe raadpleging van het Parlement noodzaakten. In het licht van zijn vaste rechtspraak in deze materie²⁹ oordeelde het Hof dat de herkwalficatie van Hongarije in het voorstel als gevolg had dat het uiteindelijke besluit ‘in de kern ervan afwijkt van die van het aanvankelijke voorstel van de Commissie’.³⁰ Het Hof wees de vordering van Hongarije en Slowakije evenwel alsnog af door te suggereren dat het Parlement bij de raadpleging reeds rekening had gehouden met deze fundamentele wijziging; daar waar het Parlement zijn resolutie aannam op 17 september 2015 had het voorzitterschap van de Raad de dag ervoor aan het Parlement verklaard dat het voorstel van de Commissie gewijzigd was m.b.t. de status van Hongarije als frontlidstaat. Hieruit volgt volgens het Hof dat ‘het Parlement in zijn wetgevingsresolutie (...), noodzakelijkerwijze rekening [heeft] moeten houden met deze fundamentele wijziging van de status van het [sic] Hongarije’.³¹ Ook dit middel werd bijgevolg verworpen.

Bespreking

’s Hof’s arrest geeft een nuttige verduidelijking inzake de verhouding tussen wetgeven- de en niet-wetgevende handelingen alsook van de vereisten in de besluitvormingsprocedure, hoewel de aparte aard van de rechtsbasis van Besluit 2015/1601 tot enige voorzichtigheid noopt wanneer uit dit arrest lessen worden getrokken voor de EU-besluitvorming in andere gebieden.

Het wezen van de wetgevende handeling en de verhouding tussen wetgevende en niet-wetgevende handelingen

Met het Verdrag van Lissabon werd een duidelijk onderscheid geïntroduceerd in de EU-rechtsorde tussen wetgevende en niet-wetgevende handelingen.³² Artikel 289 lid 3 VWEU geeft daarbij de definitie van deze eerste: ‘De volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde rechtshandelingen vormen wetgevingshandelingen.’ Deze zuiver formalistische definitie maakt van de identificatie van de wetgevende handelingen in het EU-recht kinderspel: voor elke handeling wordt simpelweg de rechtsbasis nagegaan. Als de rechtsbasis een Verdragsartikel is dat verwijst naar de gewone of bijzondere wet-

gevingsprocedure is de handeling een wetgevingshandeling.³³ Het argument van Hongarije en Slowakije bestond eruit om in eerste instantie, en tegen artikel 289 lid 3 VWEU in, het Hof een materiële definitie te doen hanteren: de inhoud van Besluit 2015/1601, meer bepaald de *de-facto*-wijziging van de Dublin III-Verordening,³⁴ was van die aard dat het besluit als wetgevend moest gekwalificeerd worden. Dit zou dan in tweede instantie botsen met de gebruikte rechtsbasis die geen wetgevende handelingen voorziet. De contradictie in deze redenering was flagrant: voor de eerste stap in de redenering moet het Hof artikel 289 lid 3 VWEU negeren, terwijl de tweede stap van het Hof vereist dat deze bepaling opnieuw wordt afgedwongen.

In dat opzicht was het argument inzake de verhouding tussen het niet-wetgevend besluit en de wetgevende (Dublin III-)Verordening interessanter: kan van een wetgevende handeling enkel door een andere wetgevende handeling afgeweken worden, of ook door niet-wetgevende handelingen?³⁵ Op het eerste gezicht moet deze vraag, in het licht van de normenhiërarchie die het Verdrag van Lissabon invoerde,³⁶ negatief beantwoord worden. Echter deze hiërarchie omvat enkel de wetgevende, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Deze laatste twee (voorzien in artikel 290 en 291 VWEU) vinden hun rechtsbasis telkens in een specifieke wetgevende handeling. Het Besluit 2015/1601 daarentegen was een niet-wetgevende handeling die rechtstreeks op grond van de Verdragen is aangenomen (hierna: middels een primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheid³⁷). Hoewel deze categorie van niet-wetgevende handelingen minder bekend is, is ze niet van minder belang. Naar aanleiding van het Ontwerpverdrag voor de Europese Grondwet vroeg Lenaerts zich reeds af of deze niet-wetgevende handelingen in materieel opzicht überhaupt zouden verschillen van wetgevende handelingen: is het uitgesloten, zoals voor de gedelegeerde handeling voorzien in artikel 290 VWEU, dat men met dit type handeling wezenlijke politieke keuzes vastlegt?³⁸ De onduidelijke positie van dit type handelingen is dan ook een belangrijk punt van kritiek op de (onafgewerkte) arbeid van de Verdragsauteurs.³⁹

Hierbij moet opgemerkt worden dat er twee types van primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheden zijn. Artikel 78 lid 3 VWEU behoort tot het eerste type, aangezien deze rechtsbasis gepaard gaat met een voorgaande rechtsbasis (artikel 78 lid 2 VWEU) die de aannahme van wetgevende handelingen

voorziet. Bij het tweede type is dit niet het geval en staat de rechtsbasis die in een uitvoeringsbevoegdheid voorziet volledig op zichzelf (bijv. artikel 103 VWEU, de rechtsbasis voor Verordening (EG) 1/2003).

De vraag of en hoe zo een niet-wetgevende handeling kan ingrijpen in wetgevende handelingen aangenomen in hetzelfde domein doet zich dus vooral voor bij het eerste type. Dit vraagstuk had het Hof eerder reeds aangesneden in twee zaken met betrekking tot handelingen aangenomen op grond van artikel 43 lid 2 (wetgevend) en lid 3 (niet-wetgevend) VWEU. In deze zaken maakte het Hof ogenschijnlijk een analogie tussen de primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheid en de gedelegeerde handeling in artikel 290 VWEU door de ‘politieke keuzes’ voor te behouden aan de wetgever (onder artikel 43 lid 2 VWEU) en de technische uitvoering van de wetgeving aan de Raad (onder artikel 43 lid 3 VWEU).⁴⁰ Waarom verwijst noch de advocaat-generaal, noch het Hof naar deze eerdere rechtspraak in de huidige zaak? Het verschil tussen artikel 43 lid 3 VWEU en artikel 78 lid 3 VWEU is dat het Hof, enigszins terecht, oordeelde dat artikel 43 lid 3 VWEU enkel tezamen met artikel 43 lid 2 VWEU kan gelezen worden. Laatste schrijft immers voor dat de wetgever de ‘gemeenschappelijke ordening van de landbouwmakten [instelt en] de overige bepalingen vast[stelt] die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven’. Artikel 43 lid 3 VWEU is hier duidelijker ondergeschikt aan wanneer het de Raad bevoegd maakt om ‘de maatregelen vast [te stellen] voor de prijsbepaling, de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen, alsook voor de vaststelling en verdeling van de vangstmogelijkheden’. Daartegenover kunnen lid 2 en 3 van artikel 78 VWEU veel meer naast elkaar gelezen worden. In een schoolvoorbeeld van de *effet-utile*-redenering merkt het Hof daarbij op dat ‘een restrictieve uitlegging van (...) artikel 78, lid 3, VWEU – volgens welke op grond van deze bepaling slechts maatregelen kunnen worden getroffen die de op grond van artikel 78, lid 2, VWEU vastgestelde wetgevingshandelingen flankeren, en geen maatregelen die afwijken van dergelijke handelingen – [vindt] niet alleen geen steun in de tekst van artikel 78, lid 3, VWEU, maar zou (...) ook het nuttig effect van dit artikel aanmerkelijk verminderen’.⁴¹ Deze differentiatie tussen de primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheden (in artikel 43 lid 3 en artikel 78 lid 3 VWEU) is

verdedigbaar en had als gevolg dat het bestreden besluit in stand kon gehouden worden. De vraag was nu immers niet of de Raad ‘politieke keuzes’ had genomen bij de aannahme van Besluit 2015/1601 (wat ontegensprekelijk het geval was), maar wel of de Raad de wetgevingsprocedure (van artikel 78 lid 2 VWEU) had omzeild door permanente en algemene wijzigingen aan te brengen aan de Dublin III-Verordening. Gelet op het beperkte aantal betrokken derdelanders en de beperkte geldigheidsduur van het besluit oordeelde het Hof terecht dat dit niet het geval was.

De conclusies van de Europese Raad – vrijwaring van de Gemeenschapsmethode

Hoewel de verwerping door het Hof van het middel inzake de vermeende schending van de conclusies van de Europese Raad zelf weinig duiding behoeft, doet het wel een belangrijke vraag rijzen naar de verhouding tussen zulke conclusies en de bindende instrumenten voorzien in artikel 288 VWEU. Het spreekt voor zich dat een besluitvormingsprocedure voorgeschreven in de Verdragen (in casu gekwalificeerde meerderheid in de Raad) niet middels conclusies gewijzigd kan worden door de Europese Raad. Het Hof verwierp dus terecht de argumentatie van Hongarije en Slowakije op dit punt. Een vraag die wel zou kunnen opkomen is hoe het Hof zou oordelen indien inhoudelijke (eerder dan procedurele) bezwaren gemaakt zouden worden in het licht van conclusies van de Europese Raad. Artikel 68 VWEU bepaalt immers enkel:

‘De Europese Raad stelt de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vast.’

In de specifieke rechtsbasissen wordt nadien echter geen concrete verplichting opgelegd aan de wetgever of de Raad om deze richtsnoeren nauwgezet na te leven, en dit bijvoorbeeld i.t.t. andere Verdragsbepalingen zoals artikel 26 lid 2 VEU, artikel 121 lid 2 en artikel 148 lid 2 VWEU.

Natuurlijk zou het onzinnig zijn om te beweren dat de wetgever zulke conclusies, aangenomen op grond van artikel 68 VWEU, volledig kan negeren. Anderzijds lijkt het ook onaanvaardbaar in het licht van artikel 15 VEU indien de wetgever en de Raad zouden verworden tot mechanische typisten voor de Europese Raad, die de aan te nemen bepalingen simpelweg zou dicteren. Artikel 15 lid 1 VEU bepaalt immers:

‘De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. Hij oefent geen wetgevingstaak uit.’

De cruciale vraag hier zou zijn of de noodzakelijke beoordelingsmarge die aan de formele wetgever toekomt intact wordt gelaten door de Europese Raad. Indien niet, zou de Europese Raad zich een wetgevende bevoegdheid toeëigend hebben, in strijd met artikel 15 lid 1 VEU.

De raadpleging van het Europees Parlement – bedreiging van de Gemeenschapsmethode?

Het middel ontleend aan de verplichte raadpleging van het Europees Parlement was opmerkelijk te noemen: twee lidstaten beroepen zich op de prerogatieven van het Europees Parlement om de nietigheid van een Raadsbesluit te vorderen. De inzet van dit middel was hoog, aangezien een schending van de raadplegingsvereiste sinds het arrest *Isoglucose* per definitie een schending inhoudt van een wezenlijk vormvoorschrift (en dus automatisch tot een nietigverklaring leidt).⁴² Markant hierbij was dat het Parlement zelf niet intervenieerde voor het Hof, daar de commissie Juridische Zaken van het Parlement de Parlementsvoorzitter hierover, om politieke redenen, negatief geadviseerd zou hebben.⁴³

Dit laatste lijkt plausibel. Het oordeel van het Hof kan immers moeilijk overtuigen dat de prerogatieven van het Parlement daadwerkelijk niet aangetast zouden zijn. Aangezien het Parlement zich inhoudelijk wel achter het aangenomen besluit kon scharen en het besluit een grote symboolwaarde had, heeft het in dit specifieke geval echter niet geïnsisterd op de vrijwaring van zijn prerogatieven. De context waarin Besluit 2015/1601 is aangenomen is evenwel zo specifiek dat de huidige zaak vermoedelijk geen precedentwaarde zal hebben voor de raadplegingsprocedure in het algemeen.

Waar het Hof correct concludeerde dat het voorstel van de Commissie significant gewijzigd was, oordeelde het dat het Parlement hierbij toch correct geraadpleegd was, aangezien de heer Asselborn namens de Raad de plenaire vergadering van het Parlement op 16 september 2015 (één dag voor de aanname van de resolutie) had meegedeeld dat Hongarije op eigen vraag niet meer als frontlijnlidstaat gekwalificeerd zou worden.⁴⁴ Hieruit concludeerde het Hof dat het Parlement ‘noodzakelijkerwijze rekening [heeft] moeten houden met deze fundamen-

tele wijziging van de status van het [sic] Hongarije, waar de Raad niet omheen kon’.⁴⁵ Deze gevolgtrekking is uiteraard heel bedenkelijk, aangezien bijv. de door de Parlementsleden voorgestelde amendementen slechts tot 18h00 op 16 september konden worden ingediend⁴⁶ en de titel van de definitief aangenomen resolutie van het Parlement nog steeds verwees naar Hongarije als een frontlijnlidstaat.⁴⁷ Als het Parlement noodzakelijkerwijze rekening had gehouden met het wegvalLEN van Hongarije als frontlijnlidstaat, dan zou dit op zijn minst gereflecteerd zijn in de titel van de resolutie zelf.

Deze beslissing van het Hof zou het voor de Raad interessant kunnen maken om in de toekomst nog lastminuteverklaringen af te leggen in de plenaire vergadering van het Parlement om nadien de ontwerphandeling aan te nemen zonder een nieuwe raadpleging. De specifieke context van deze zaak (het gebruik van de urgentieprocedure conform artikel 154 van het Reglement van orde van het Parlement en de rechtsbasis van artikel 78 lid 3 VWEU) laat echter voldoende ruimte aan het Hof om potentiële toekomstige zaken te differentiëren van de huidige en zo de prerogatieven van het Parlement wel te vrijwaren.

Wanneer wijzigt de Commissie haar voorstel? – bedreiging van de Gemeenschapsmethode bis

Een laatste vraagstuk dat het Hof diende te trancheren was de vraag of de Raad, bij het aannemen van het uiteindelijke besluit, gehandeld had op basis van een, door de Commissie, gewijzigd voorstel of daarentegen zelf het voorstel van de Commissie had gewijzigd. Dit onderscheid is van cruciaal belang aangezien in het eerste geval de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan handelen, terwijl hij in het tweede geval met unanimiteit moet beslissen.

De lezer zou zich de bedenking kunnen maken dat het opmerkelijk is dat twee lidstaten opnieuw de prerogatieven van een supranationale instelling (nu de Commissie i.p.v. het Europees Parlement) inroepen in hun vordering tot nietigverklaring. Hier moet evenwel opgemerkt worden dat de bepaling in artikel 293 lid 1 VWEU niet gereduceerd kan worden tot een prerogatief van de Commissie. De ratio van deze bepaling moet daarentegen gesitueerd worden in de Gemeenschapsmethode: de Commissie waakt over en ageert in functie van het algemeen Europees belang. Haar voorstellen zijn hiervan een reflectie. Om te vermijden dat een (beperkte) alliantie van lidstaten zo een voorstel wijzigt in functie van haar particu-

liere belang geldt artikel 293 lid 1 VWEU als een bescherming voor de lidstaten in de minderheid: de wijziging die de Raad zou wensen aan te nemen moet de zegening krijgen van de Commissie (die niet in functie van één specifieke groep lidstaten handelt), zo niet geldt de unanimiteitsregel en heeft elke lidstaat een vetorecht.⁴⁸

De cruciale vragen die hieruit volgen hebben dan betrekking op hoe de Commissie haar voorstellen dient te wijzigen, zodra het initiele voorstel toegezonden werd aan de Raad en wanneer kan worden aangenomen dat de Commissie haar voorstel heeft gewijzigd na een suggestie hiertoe door de Raad. In zijn eerdere rechtspraak, waarnaar in casu ook verwezen werd, heeft het Hof hier enige informaliteit toegelaten. Zo hoeft een wijziging niet schriftelijk te gebeuren en kan de Commissie tijdens de beraadslagingen van de Raad haar voorstel wijzigen.⁴⁹ Het Hof tilt de door deze rechtspraak reeds toegelaten flexibiliteit op bedenkelijke wijze naar een hoger niveau door uit de loutere aanwezigheid van (twee leden van) de Commissie bij de beraadslagingen van de Raad de instemming van de Commissie te deduceren. Hoewel geheel irrelevant,⁵⁰ herinnert het Hof er daarbij ook aan dat de Commissie zelf van mening was dat haar initiatiefrecht niet geschonden was.⁵¹ De beslissing van het Hof op dit punt suggereert dat het nieuwe nulsценario inhoudt dat de Commissie met elke wijziging aangenomen door de Raad akkoord gaat,⁵² tenzij haar vertegenwoordiger expliciet bezwaar maakt. Zo een uitkomst zou evenwel bezwaarlijk conform de Gemeenschapsmethode zijn. Echter, net als bij de beoordeling van het middel m.b.t. de raadpleging van het Parlement, kan de precedentwaarde van de beslissing van het Hof ook hier beperkt worden in het licht van de uitzonderlijke context waarin Besluit 2015/1601 tot stand is gekomen. Specifiek voor wat betreft de rechtsbasis merkt het Hof immers op dat de soepelheid die de wijzigingsbevoegdheid van de Commissie sowieso kenmerkt *a fortiori* moet prevaleren voor handelingen aangenomen op grond van artikel 78 lid 3 VWEU.⁵³ Het behoeft weinig uitleg dat het Hof er goed aan zou doen om de vrijheid die het zichzelf hiermee gelaten heeft in potentiële toekomstige zaken ook te benutten.

Conclusie

Het arrest van het Hof illustreert hoe de vereenvoudiging geambieerd door het Verdrag van Lissabon niet volledig werd gerealiseerd. Hoewel een bepaalde normenhiërarchie

chie werd ingevoerd tussen de wetgevende, gedelegeerde en uitvoeringshandeling, voorzien de Verdragen ook nog in een resem primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheden die zich moeilijk laten integreren in een omvattend kader. De huidige zaak illustreert ook hoe de primairrechtelijke uitvoeringsbevoegdheden onderling sterk kunnen verschillen (artikel 43 lid 3 vs. artikel 78 lid 3 VWEU).

Omwille van de aparte aard van de bevoegdheid verleend in artikel 78 lid 3 VWEU en de specifieke context waarin Besluit 2015/1601 tot stand is gekomen, valt te verwachten dat het arrest van het Hof slechts gedeeltelijk als precedent zal dienen. Waar het Hof een algemeen geldige verduidelijking lijkt te hebben gebracht voor wat betreft artikel 14 van het Reglement van orde van de Raad (talenregeling), is dit veel minder het geval voor de vraagstukken die raken aan de kern van de gemeenschapsmethode. Met betrekking tot de vraagstukken of het Parlement opnieuw geraadpleegd moet worden na een wijziging aan het Commissievoorstel en of de Commissie haar voorstel heeft gewijzigd en aldus een meerderheidsstemming heeft mogelijk gemaakt in de Raad, heeft het Hof zichzelf voldoende manoeuvreerruimte gelaten om eventuele toekomstige zaken van de huidige te differentiëren.

M. Chamon⁵⁴

Voetnoten

- 1 Zie bijv. M. Peepkorn, 'Druk op Hongarije na vonnis EU-hof', *de Volkskrant* 7 september 2017, p. 15; B. Beirlant, 'Juridische nederlaag is politieke winst voor Orban en Szydło', *De Standaard* 7 september 2017, p. 17.
- 2 Over de Gemeenschapsmethode, zie M. Chamon, 'Institutional balance and Community method in the implementation of EU legislation following the Lisbon Treaty', *CML Rev.* 2016, afl. 6, p. 1502-1504.
- 3 Zie Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland, *PbEU* 2015, L 239/146.
- 4 Conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015, *EUCO* 22/15.
- 5 Zie Council of the European Union, Resolution of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on relocating from Greece and Italy 40 000 persons in clear need of international protection, 11097/15.
- 6 Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland, *PbEU* 2015, L 248/80.
- 7 De o.v.t. is hier van toepassing, aangezien de twee besluiten slechts twee jaar van kracht waren. De Commissie heeft ook een

permanent herplaatsingsmechanisme voorgesteld (als wijziging aan de Dublin III-Verordening), maar dit dossier zit tot op vandaag vast in de Raad. Zie Europese Commissie, Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme, COM(2015)450.

8 Europese Commissie, Voorstel voor een Besluit van de Raad tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië, Griekenland en Hongarije, COM(2015)451.

9 Over het waarom van dit opmerkelijk verzoek, zie Kees Groenendijk & Boldizsar Nagy, *Hungary's appeal against relocation to the CJEU: upfront attack or rear guard battle?*, 16 december 2015, beschikbaar op: <http://eumigrationlawblog.eu> (laatst geraadpleegd: 9 oktober 2017).

10 Daarnaast ook op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en van een vermeende schending van het Verdrag van Genève.

11 Verder zou artikel 78 lid 3 VWEU ook een foutieve rechtsbasis zijn omdat het herplaatsingsmechanisme niet als een voorlopige maatregel gekwalificeerd zou kunnen worden en er geen sprake zou geweest zijn van een nood situatie ten gevolge van een plotselinge toestroom aan derdelanders.

12 HvJ EU 6 september 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, r.o. 71 (*Slowakije/Raad en Hongarije/Raad*).

13 Ibid., r.o. 73.

14 Ibid., r.o. 75.

15 Ibid., r.o. 78.

16 Ibid., r.o. 79.

17 Zie boven, noot 11.

18 Conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015, *EUCO* 22/15, p. 2.

19 HvJ EU 6 september 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, r.o. 193-195 (*Slowakije/Raad en Hongarije/Raad*).

20 Ibid., r.o. 149.

21 Ibid., r.o. 144.

22 Ibid., r.o. 204.

23 Ibid., r.o. 179.

24 Ibid., r.o. 180.

25 Ibid., r.o. 187.

26 Ibid., r.o. 186.

27 Ibid., r.o. 182.

28 Ibid., r.o. 188.

29 Ibid., r.o. 161-162.

30 Ibid., r.o. 164.

31 Ibid., r.o. 166 (cursivering toegevoegd).

32 A. van den Brinck, 'Van rechtsinstrumenten naar rechtshandelingen – Lissabon en de introductie van een primaat van de Europese wetgever', *SEW* 2008, afl. 5, p. 167.

33 Zie echter HvJ EU 17 september 2013, C-77/11, ECLI:EU:C:2013:559, r.o. 60 (*Raad/Parlement*).

34 Zie HvJ EU 6 september 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, r.o. 47-48 (*Slowakije/Raad en Hongarije/Raad*).

35 Hier kan overigens een parallel getrokken worden met het vraagstuk naar de mogelijkheid voor niet-wetgevende handelingen aangenomen op grond van een wetgevende handeling, om een andere wetgevende handeling te wijzigen. Deze vraag werd eerder door het Parlement opgeworpen in de zaak Schengengrenscode, maar hoefde niet behandeld te worden

door het Hof. Advocaat-generaal Mengozzi wijdde er toen wel over uit. Zie Conclusie van A-G P. Mengozzi van 17 april 2012, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:207, punt 76-88 (*Parlement/Raad*). Voor een bespreking van dit vraagstuk, zie M. den Heijer & E. Tauschinsky, 'Where Human Rights Meet Administrative Law: Essential Elements and Limits to Delegation', *European Constitutional Law Review* 2013, afl. 3, p. 528-531.

36 A. van den Brinck, 'Van rechtsinstrumenten naar rechtshandelingen – Lissabon en de introductie van een primaat van de Europese wetgever', *SEW* 2008, afl. 5, p. 167. Zoals Van Raepenbusch opmerkt voorziet het Verdrag niet expliciet in een hiërarchie, vandaar dat Van den Brinck ook spreekt over 'een bepaalde normenhiërarchie'. Zie S. Van Raepenbusch, 'La réforme institutionnelle du traité de Lisbonne: L'émergence juridique de l'Union européenne', *Cahiers de droit européen* 2007, afl. 5, p. 620.

37 In het Duits wordt dit eleganter verwoord als 'Vertragsunmittelbare Verwaltungskompetenz'.

38 Zie K. Lenaerts, 'A unified set of instruments', *European Constitutional Law Review* 2005, afl. 1, p. 61.

39 D. Kollmeyer, *Delegierte Rechtsetzung in der EU – Eine Analyse der Art. 290 und 291 EUV*, Baden-Baden: Nomos 2015, p. 215-221; J. Bast, 'New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in EU Law', *CML Rev.* 2012, afl. 3, p. 895-897.

40 Zie HvJ EU 26 november 2014, gevoegde zaken C-103/12 en C-165/12, ECLI:EU:C:2014:2400, r.o. 48-50 (*Parlement/Raad en Commissie/Raad*); HvJ EU 1 december 2015, gevoegde zaken C-124/13 en C-125/13, ECLI:EU:C:2015:790, r.o. 44-50 (*Parlement/Raad en Commissie/Raad*).

41 Zie HvJ EU 6 september 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, r.o. 75 (*Slowakije/Raad en Hongarije/Raad*).

42 HvJ EG 29 oktober 1980, 138/79, ECLI:EU:C:1980:249, r.o. 33 (*Roquette Frères/Raad*).

43 Conclusie van A-G Y. Bot van 26 juli 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:618, punt 161 (*Slowakije/Raad en Hongarije/Raad*).

44 De heer Asselborn deelde als volgt mee: 'Je profite de l'occasion pour vous informer qu'il y aura un changement important par rapport à la proposition initiale: La Hongrie ne se considère pas comme un pays de première ligne et nous a informés qu'elle ne souhaite pas être bénéficiaire de la relocalisation. Le Parlement dans son avis pourra prendre en compte cet élément.'

45 HvJ EU 6 september 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, r.o. 166 (*Slowakije/Raad en Hongarije/Raad*) (cursivering toegevoegd).

46 Dit was minder dan drie uur na de mededeling van de heer Asselborn. Zie punt 9 'Regeling van de werkzaamheden' van de Notulen van de Zitting van 16 september 2015.

47 Zie Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 17 september 2015 over het voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië, Griekenland en Hongarije, *PbEU* 2015, C 316/314.

- 48 Zie ook M. Chamon, 'Upholding the 'Community Method': Limits to the Commission's Power to Withdraw Legislative Proposals – Council v Commission (C-409/13)', *EULR* 2015, afl. 6, p. 900.
- 49 Zie HvJ EG 5 oktober 1994, C-280/93, ECLI:EU:C:1994:367, r.o. 36 (*Duitsland/Raad*); HvJ EG 11 september 2003, C-445/00, ECLI:EU:C:2003:445, r.o. 16-17 en 44-47 (*Oostenrijk/Raad*). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat deze laatste zaak betrekking had op een handeling van de Raad aangenomen via een comitologie-procedure.
- 50 De instellingen kunnen immers niet naar eigen goeddunken verzaken aan hun bevoegdheden. Dit zou zelfs zo zijn indien artikel 293 lid 1 VWEU louter expressie geeft aan een persoonlijk prerogatief van de Commissie wat, zoals hierboven aangeeft, niet het geval is.
- 51 HvJ EU 6 september 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, r.o. 182 (*Slowakije/Raad en Hongarije/Raad*).
- 52 Conform artikel 5 lid 2 van het Reglement van orde van de Raad is de Commissie normaliter vertegenwoordigd bij de beraadslagingen van de Raad.
- 53 HvJ EU 6 september 2017, gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:C:2017:631, r.o. 180 (*Slowakije/Raad en Hongarije/Raad*).
- 54 Dr. Merijn Chamon is postdoctoraal onderzoeker van het FWO – Vlaanderen verbonden aan het Ghent European Law Institute, Universiteit Gent (Jean Monnet Centre of Excellence).

32 Hof van Justitie velt oordeel over registratie van een burgerinitiatief en kiest kant Europese Commissie

Zaak C-589/15 P, Anagnostakis/Europese Commissie

Arrest van 12 september 2017 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2017:663; conclusie van A-G P. Mengozzi van 7 maart 2017, ECLI:EU:C:2017:663:175

Hogere voorziening – Institutioneel recht – Burgerinitiatief waarbij de Europese Commissie wordt opgeroepen een wetgevingsvoorstel in te dienen inzake de kwijtschelding van overheids-schulden voor lidstaten die in een noodsituatie verkeren – Aanvraag tot registratie – Weigering van de Commissie – Zichtbaar ontbreken van bevoegdheden van de Commissie – Verordening (EU) 211/2011 – Artikel 4 lid 2 onderdeel b – Motiveringsplicht – Artikel 122 VWEU – Artikel 136 VWEU – Schending

1. Inleiding

Via het Europees burgerinitiatief met als titel 'Een miljoen handtekeningen voor een Europa van solidariteit' vroeg de heer Alexios Anagnostakis, samen met zijn medeorganisatoren, de Europese Commissie om een

beginsel van noodtoestand in het leven te roepen. Door deze noodtoestand zou het mogelijk zijn dat EU-lidstaten openstaande schulden niet terug hoeven te betalen wanneer dit een gevaar zou vormen voor het politieke en economische voortbestaan van de betrokken staat. Het Griekse burgerinitiatief werd op 13 juli 2012 ingediend bij de Europese Commissie. De Europese Commissie weigerde de registratie in een beslissing van 6 september 2012. Ze was van oordeel dat het burgerinitiatief manifest buiten haar bevoegdheden viel. De initiatiefnemers vroegen daarop de nietigverklaring van de beslissing van de Commissie. Op 30 september 2015 deed het Gerecht uitspraak in de zaak en volgde de eerdere beslissing van de Commissie.¹ Daarop stelde de heer Anagnostakis op 13 november 2015 een hogere voorziening in tegen het eerdere arrest bij het Hof.

2. Juridisch kader

Sinds het Verdrag van Lissabon kan een miljoen burgers uit een significant aantal lidstaten (een vierde van de lidstaten van de Unie) een Europees burgerinitiatief organiseren zodat de Commissie wordt aangespoord om actie te ondernemen via een specifieke rechtshandeling.² Dit recht om een initiatief op te starten werd verankerd in artikel 11 lid 4 VEU en artikel 24 lid 1 VWEU. De verdere modaliteiten van het Europees burgerinitiatief werden uitgewerkt bij Verordening, die na lange onderhandelingen uiteindelijk werd aangenomen in 2011.³ Om een burgerinitiatief op te starten is er vooreerst nood aan een burgercomité, dat wordt samengesteld uit zeven kiesgerechtigde burgers uit zeven verschillende lidstaten. Bovendien worden ook plaatsvervangers en vertegenwoordigers van het initiatief aangeduid. Deze laatsten zullen als aanspreekpunt voor het burgerinitiatief gelden voor de Europese en andere instellingen.⁴ Samen met het minimumaantal handtekeningen per lidstaat en de vereiste van handtekeningen uit ten minste een vierde van de lidstaten, zorgt het comité voor een meervoudige representativiteit van het burgerinitiatief. Zo wordt gewaarborgd dat het Europees burgerinitiatief een breed draagvlak heeft en er eveneens een voldoende geografische spreiding van Europese burgers is.⁵ Na de oprichting van een burgercomité en het daadwerkelijk opstarten van het burgerinitiatief, alsook het opstellen van de inhoud en de doelstellingen daarvan, kunnen de organisatoren het initiatief indienen bij de Commissie. Deze laatste heeft twee maan-

den de tijd om het initiatief te registreren en zal daarbij nagaan of het voldoet aan verschillende voorwaarden. Ten eerste mag het burgerinitiatief niet buiten de bevoegdheden van de Unie vallen én moet de Commissie bevoegd zijn om een voorstel inzake het voorwerp van het burgerinitiatief te formuleren. Bovendien kan het initiatief enkel betrekking hebben op een aangelegenheid 'ter uitvoering van de Verdragen'. Het mag ook niet lichtzinnig of ergerlijk zijn en mag geen misbruik inhouden. Tot slot mag het Europees burgerinitiatief niet zichtbaar indruisen tegen de waarden van de Unie, zoals deze worden vermeld in artikel 2 VEU.⁶ Wanneer de Europese Commissie beslist dat aan alle voorwaarden werd voldaan, wordt het initiatief geregistreerd. Vanaf dat ogenblik hebben de organisatoren twaalf maanden de tijd om de noodzakelijke een miljoen steunbetuigingen in te zamelen, in papieren vorm of via een onlinesysteem, en het initiatief in te leveren bij de Commissie.⁷ Na de controle van de handtekeningen door de lidstaten,⁸ is de Commissie verplicht binnen drie maanden uitspraak te doen over de eventuele gevolgen die ze hecht aan het ingediende initiatief.⁹ Bovendien moet de Commissie ook een hoorzitting organiseren waarin de organisatoren de mogelijkheid krijgen om hun initiatief toe te lichten.¹⁰ Indien de Commissie beslist dat het initiatief niet voldoet aan de voorwaarden, wordt de registratie geweigerd. De organisatoren worden in dat geval op de hoogte gebracht van de beroepsmogelijkheden en kunnen in voorkomend geval een procedure starten bij het Hof van Justitie.¹¹

3. Arrest van het Hof

Het Hof besprak drie elementen en volgde grotendeels de redenering van de advocaat-generaal.¹² Vooreerst ging het Hof dieper in op de waarde en de betekenis van het burgerinitiatief voor de burger en de Unie. Het stelde dat het burgerinitiatief deel uitmaakt van het democratisch karakter van de Unie en als dusdanig een bijzonder grote rol speelt bij het dichterbij elkaar brengen van de Europese instellingen en de bevolking. Om die reden is er dan ook een grote verantwoordelijkheid toebedeeld aan de Commissie. Zij moet immers bij elke weigering tot registratie voldoende motiveren waarom een EBI niet wordt geregistreerd. Daarbij moet ze de organisatoren van het burgerinitiatief ook wijzen op de eventuele mogelijkheden die zij hebben om tegen deze beslissing in te gaan. De Commissie oordeelde dat het initiatief van de heer Anagnostakis zeer be-